

Rozporządzenie REACH a odpady – gdzie tkwią problemy?

Andrzej KRZEŚLAK*, Marcela PALCZEWSKA-TULIŃSKA – Centrum ds. REACH i CLP w Instytucie Chemii Przemysłowej im. prof. Ignacego Mościckiego, Punkt Konsultacyjny ds. REACH i CLP Ministerstwa Gospodarki, Warszawa

Prosimy cytować jako: CHEMIK 2014, 68, 10, 821–830

Wprowadzenie

Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) [1] obowiązuje wszystkie podmioty działające na terytorium Wspólnoty, produkujące lub importujące spoza UE substancje chemiczne w ilości co najmniej 1 tony rocznie. W zależności od właściwości i zagrożeń, jakie stwarza dana substancja dla zdrowia człowieka i środowiska oraz zakresu tonażowego, w jakim jest produkowana lub importowana, obowiązki, a także terminy ich wypełniania są znacząco zróżnicowane.

Zapisy prawne w REACH dotyczące odpadów

W artykule 2, ust. 2 rozporządzenia REACH znajduje się zapis: **Odpady**, w rozumieniu dyrektywy 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, nie są substancją, preparatem [obecnie mieszaniną, przyp. autorów] ani wyrobem w rozumieniu art. 3 niniejszego rozporządzenia.

Zapis ten został wprowadzony nieomal w ostatniej chwili przed ostatecznym przyjęciem i zatwierdzeniem tego aktu prawnego przez Radę UE. Gdyby go nie wprowadzono – okazałoby się, że obowiązki przewidziane dla substancji, mieszanin i wyrobów [zob. artykuł 3 pt. „Definicje”, odpowiednio pkt. 1), 2) i 3)] dotyczyłyby także odpadów. Wydawać by się zatem mogło, że w zapisach REACH nie ma już żadnych sprzeczności z tzw. legislacją sektorową dotyczącą odpadów i rozporządzenie REACH nie znajduje zastosowania w odniesieniu do tej kategorii.

Jednak tak do końca nie jest. Artykuł 6, ust. 1 nakłada obowiązek rejestracji na **każdego producenta** lub importera **substancji** (w jej postaci własnej lub jako składnika jednego lub większej liczby preparatów [obecnie mieszanin]) w ilości co najmniej 1 tony rocznie. A zatem jeśli bazę surowcową dla danego producenta stanowią odpady i wytwarza on (odzyskuje) z nich substancje w stosowanym przez siebie procesie technologicznym, to taka substancja, o ile jej produkcja przekracza 1 tonę rocznie, podlega obowiązkowi rejestracji według wymagań rozporządzenia REACH.

Jedynym zapisem, który pozwala na uniknięcie tego uciążliwego i kosztownego obowiązku – jest artykuł 2, ust. 7, litera d), który brzmi następująco:

Z zakresu zastosowania przepisów tytułu II [rejestracja, przyp. autorów], V [dalsi użytkownicy, przyp. autorów] i VI [ocena, przyp. autorów] wyłącza się:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) substancje w ich postaci własnej lub jako składniki preparatów [obecnie mieszanin, przyp. autorów] lub w wyrobach, zarejestrowane zgodnie z przepisami tytułu II i **odzyskiwane** na terytorium Wspólnoty, jeżeli:
 - (i) substancja, która powstaje w procesie **odzysku**, jest taka sama, jak substancja zarejestrowana zgodnie z przepisami tytułu II; i

- (ii) informacje wymagane na podstawie art. 31 lub 32 odnoszące się do substancji, która została zarejestrowana zgodnie z przepisami tytułu II, są dostępne dla **podmiotu zajmującego się odzyskiem**.

Konsekwencje zapisów prawa

W latach 2008–2010 szereg firm zajmujących się gospodarczym wykorzystywaniem odpadów znajdowało się w bardzo niekorzystnej sytuacji. Oprócz konieczności spełniania wszystkich wymagań wynikających z prawa odpadowego, czyli posiadania niezbędnych pozwoleń na generowanie, obrót i zagospodarowywanie odpadów, dodatkowo musiały spełniać obowiązki wynikające z zapisów rozporządzenia REACH, przy czym nie bardzo mogły one korzystać z furtki prawnej wynikającej z zacytowanego artykułu 2, ust. 7, litera d) pozwalającej na uniknięcie obowiązku rejestracji substancji, ponieważ do 1 grudnia 2010 roku nie było podmiotów, na których rejestrację takiej samej substancji, co substancja odzyskiwana, można byłoby się powołać.

Zdaniem autorów, firmy takie były i dalej są niejako podwójnie „bite”, ponieważ nie dosyć, że aby prowadzić bardzo użyteczną działalność z punktu widzenia ochrony środowiska, muszą posiadać wszelkie niezbędne pozwolenia wynikające z prawa odpadowego na generowanie, przerób i sposób zagospodarowania odpadów, to dodatkowo z tytułu gospodarczego wykorzystywania tych odpadów „karze się” je obowiązkiem kosztownej rejestracji w ramach postanowień rozporządzenia REACH.

Jednym z podstawowych celów „politycznych”, dla których zdecydowano się na wdrażanie w Europie kompleksowego prawa w odniesieniu do chemikaliów (REACH) była dalsza poprawa w dziedzinie **ochrony środowiska** i ochrony zdrowia człowieka. Rozpatrując to rozporządzenie tylko w kontekście ochrony środowiska można dojść do wniosku, że w odniesieniu do odpadów rozporządzenie REACH może przyczynić się nie do polepszenia lecz pogorszenia stanu środowiska w Europie.

Dopóki firmy stosują najgorszy z punktu widzenia zasad ochrony środowiska sposób postępowania z odpadami, czyli składując je na składowisku odpadów, oczywiście posiadając na to wszystkie niezbędne pozwolenia – nie podlegają postanowieniom rozporządzenia REACH na mocy zacytowanego wcześniej artykułu 2, ust. 2, ponieważ substancje znajdujące się na składowisku ciągle zachowują status odpadu. Jeśli przedsiębiorstwo zacznie zagospodarowywać te odpady sprzedając je innym podmiotom w celu ich dalszego gospodarczego wykorzystania, czyli stosuje znacznie korzystniejszy sposób ich unieszkodliwiania z punktu widzenia zasad ochrony środowiska, to na horyzoncie pojawiają się wymagania rozporządzenia REACH, obligując podmioty, które te odpady (czytaj: użyteczne substancje) generują, do dokonania rejestracji.

Poradnik Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) dotyczący odpadów i substancji odzyskiwanych w wersji z maja 2010 roku [2] wyjaśnia filozofię podejścia prawodawstwa REACH do kwestii odpadów krótko: w chwili, gdy dany materiał „przestaje być odpadem”, zaczyna podlegać wymaganiom rozporządzenia REACH zasadniczo w ten sam sposób, jak wszystkie inne materiały, przy czym warunkowo mogą być co najwyżej stosowane pewne wyjątki. Definiując moment, w której

odpad przestaje być odpadem – wspomniany poradnik powołuje się na zapisy art. 6, ust. 1 i 2 tzw. nowej dyrektywy ramowej o odpadach (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy – Dz. U. UE L 312 z 22.11.2008 r., str. 3÷30) [3]. Zgodnie z tymi zapisami, niektóre określone rodzaje odpadów przestają być odpadami, gdy zostały poddane procesowi odzysku i spełniają ściśle kryteria opracowane zgodnie z określonymi warunkami prawnymi, a w szczególności:

- dana substancja lub przedmiot jest powszechnie stosowana do konkretnych celów
- istnieje rynek takich substancji lub przedmiotów bądź popyt na nie
- dana substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla konkretnych celów oraz wymagania obowiązujących przepisów i norm mających zastosowanie do produktów oraz
- zastosowanie danej substancji lub przedmiotu nie prowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego.

Należy zwrócić uwagę na datę opublikowania w/w dyrektywy, datę opracowania poradnika ECHA oraz terminy wynikające z zapisów rozporządzenia REACH. Dyrektywa pochodzi z listopada 2008 roku. Jako dyrektywa wymagała implementacji jej zapisów do prawodawstwa krajowego państw członkowskich UE. Proces ten w przypadku Polski trwał wyjątkowo długo, bo aż ponad 4 lata. Zapisy dyrektywy zostały zaimplementowane *ustawą o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 roku* (Dz. U. 2013, poz. 21) [4]. Wspomniany poradnik ECHA odnoszący się do zapisów tej dyrektywy powstał w maju 2010 roku, a artykuł 23, ust. 1 rozporządzenia REACH nakazywał m.in. producentom wszystkich substancji w tonażu powyżej 1000 ton/rok ich zarejestrowanie w terminie do 1 grudnia 2010 roku.

Pierwszą gałęzią gospodarki, która dotkliwie przekonała się o konieczności szybkiego rozważenia potrzeby realizacji obowiązku rejestracji w REACH była nasza energetyka zawodowa oraz lokalnie działające kotłownie i ciepłownie spalające węgiel i generujące w związku z tym żużel i popioły w ilościach przekraczających 1000 ton rocznie jako uboczne produkty spalania. Zdania poszczególnych podmiotów były podzielone. Te przedsiębiorstwa, które składowały żużle i popioły na składowiskach lub umieszczały je w wyrobiskach pokopalnianych oczywiście podejmowały decyzję o nierejestrowaniu ich w ramach REACH powołując się na zapisy artykułu 2, ust. 2 rozporządzenia REACH, traktując je jako odpady. Natomiast te podmioty, które tego typu materiały usiłowały zagospodarować poprzez ich zastosowanie, jako np. dodatki do produkcji materiałów budowlanych, czy też jako elementy wykorzystywane do podbudowy dróg lub nasypów pod wiadukty stanęły przed koniecznością ich zarejestrowania w ramach postanowień rozporządzenia REACH. Z chwilą podjęcia takiej decyzji korzystały z usług Stowarzyszenia Polskiej Unii Ubocznych Produktów Spalania (UPS – <http://unia-ups.eu/reach/>), która zorganizowała im konsorcjum do wspólnego przedłożenia oraz przygotowywała w tym zakresie niezbędną dokumentację rejestracyjną dla wiodącego rejestrującego oraz pozostałych współrejestrujących. Przedsiębiorstwa energetyczne, nie do końca będąc przekonani co do konieczności przedłożenia takiej dokumentacji sprzedając lub planując sprzedawanie w przyszłości popiołów i żużli do dalszego zagospodarowania – wolały jednak nie ryzykować i ponieść dość znaczące koszty rejestracji.

Utwierdzało ich w tym przekonaniu także oficjalne stanowisko Departamentu Gospodarki Odpadami Ministerstwa Środowiska wyrażone pismem z początku 2010 roku. Departament ten podnosił w dyskusji wszystkie powyżej omówione aspekty i w konkluzji stwierdził, że „ostateczna klasyfikacja danego materiału pozostaje w gestii wytwórcy odpadów”, zaś [...] „interpretacja przepisów przedmiotowego rozporządzenia [chodzi o REACH, przyp. autorów] nie leży w kompetencji Departamentu Gospodarki Odpadami”.

Na koniec następowała jeszcze standardowa klauzula zabezpieczająca prawnie podpisanego autora pisma: *Niniejsze pismo nie stanowi oficjalnej wykładni prawa i nie jest wiążące dla organów administracji orzekających w sprawach indywidualnych.*

Jak zatem widać, w tym czasie wątpliwości dotyczące braku spójności legislacji odpadowej z REACH cały czas istniały i trwała ożywiona dyskusja na ten temat. W dniu 7 lipca 2010 roku w siedzibie ówczesnego Biura do Spraw Substancji i Preparatów Chemicznych w Łodzi (obecnie Biura ds. Substancji Chemicznych) doszło do spotkania poświęconego zasadom podejścia do problemu postępowania z odpadami w ujęciu przepisów rozporządzenia REACH oraz wspólnotowych i krajowych przepisów dotyczących odpadów. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Środowiska, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Głównego Inspektoratu Sanitarnego, Polskiej Unii Ubocznych Produktów Spalania oraz Biura ds. Substancji Chemicznych. Istnieje notatka [5] z tego spotkania, z której wynika, że przedsiębiorstwa miały wtedy problemy interpretacyjne i nie wiedziały do końca, jak przy wtedy obowiązującym stanie prawnym się zachować. W notatce tej znajduje się stwierdzenie: *Podjęcie decyzji o rejestracji już teraz, zanim przepisy nowej dyrektywy w sprawie odpadów zostaną transponowane do polskiego ustawodawstwa, wiąże się z pewnym ryzykiem dla przedsiębiorstw, ponieważ w niektórych przypadkach może okazać się, że firma dokona rejestracji niepotrzebnie.* Zasadniczym elementem, który przeszkadzał i wzbudzał wątpliwości, jak chodzi o rejestrowanie substancji w ramach REACH, był brak usankcjonowanego prawnie pojęcia produktu ubocznego, czy też odpadu tracącego status odpadu.

Dopiero wspomniana *ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 roku* (Dz. U. 2013, poz. 21) w artykule 10 wprowadza pojęcie produktu ubocznego. Zapis ten brzmi następująco:

Przedmiot lub substancja, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogą być uznane za produkt uboczny, niebędący odpadem, jeżeli są łącznie spełnione następujące warunki:

- 1) dalsze wykorzystywanie przedmiotu lub substancji jest pewne
- 2) przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa
- 3) dany przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego
- 4) dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania tych substancji lub przedmiotów i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi.

Z kolei artykuł 14 określa warunki, jakie powinny być spełnione, aby można było mówić o utracie statusu odpadu:

Określone rodzaje odpadów przestają być odpadami, jeżeli na skutek poddania ich odzyskowi, w tym recyklingowi, spełniają:

- 1) łącznie następujące warunki:
 - a) przedmiot lub substancja są powszechnie stosowane do konkretnych celów
 - b) istnieje rynek takich przedmiotów lub substancji lub popyt na nie
 - c) dany przedmiot lub substancja spełniają wymagania techniczne dla zastosowania do konkretnych celów oraz wymagania określone w przepisach i w normach mających zastosowanie do produktu
 - d) zastosowanie przedmiotu lub substancji nie prowadzi do negatywnych skutków dla życia, zdrowia ludzi lub środowiska
- 2) wymagania określone przez przepisy Unii Europejskiej.

Pojawienie się tych zapisów ostatecznie rozwiało wszelkie wątpliwości dotyczące postępowania z przedmiotami lub substancjami, które wyjściowo były traktowane jako odpady i ze względu na możliwość ich dalszego zagospodarowania i spełniania warunków kryterialnych opisanych w artykułach 10 i 14 w/w ustawy o odpadach – przestały nimi być. Warto jeszcze raz przypomnieć, że według *Poradnika ECHA*

dotyczącego odpadów i substancji odzyskiwanych – w chwili, gdy dany materiał „przestaje być odpadem”, zaczyna podlegać wymaganiom rozporządzenia REACH. Prawne usankcjonowanie w legislacji odpadowej przypadków, kiedy rozporządzenie REACH zaczyna obowiązywać w stosunku do materiałów wyjściowo uznawanych za odpady w niczym nie zmieniło wcześniej przez autorów postawionej tezy, że dla podmiotu zajmującego się działalnością niezwykle użyteczną z punktu widzenia poprawy stanu ochrony środowiska (gospodarcze wykorzystanie odpadów), zakres obowiązków prawnych oraz obciążeń finansowych ulega znaczącemu zwiększeniu, zamiast pozwolić mu korzystać z ulg i preferencji zachęcających do podjęcia takich działań. Paradoksalnie oznacza to, że lepiej, z punktu widzenia rozporządzenia REACH, generowane odpady składować, niż wykorzystywać je gospodarczo.

Jedyny element działający korzystnie na podmioty stojące przed dylematem: „rejestrować w REACH coś, co było odpadem, a już nie jest”, to pewna bezwładność procesu legislacyjnego. Wdrożenie postanowień dyrektywy odpadowej do naszego ustawodawstwa dopiero na początku 2013 roku spowodowało, że w międzyczasie upłynął pierwszy termin rejestracji substancji produkowanych lub importowanych powyżej 1000 ton rocznie (1 grudnia 2010 r.), a także wystąpiła, co prawda z półrocznym „poślizgiem”, zbieżność z terminem rejestracji substancji produkowanych lub importowanych w zakresie 100–1000 ton rocznie (przypadającym na 1 czerwca 2013 r.). Dzięki temu bardzo wiele firm mogło już skorzystać z furtki prawnej opisanej w artykule 2, ust. 7, litera d) rozporządzenia REACH.

Za to wprowadzenie artykułem 10 ustawy o odpadach pojęcia produktu ubocznego zaowocowało powstaniem innego rodzaju wątpliwości podmiotów rejestrujących substancje 1 grudnia 2010 roku i korzystających ze zwolnienia z obowiązku rejestracji w ramach artykułu 2, ust. 7 litera b), gdzie stwierdza się:

Z zakresu zastosowania przepisów tytułu II [rejestracja, przyp. autorów], V [dalsi użytkownicy, przyp. autorów] i VI [ocena, przyp. autorów] wyłączają się:

a) [...];

b) substancje objęte przepisami załącznika V, ponieważ ich rejestrację uznaje się za niewłaściwą lub niepotrzebną i wyłączenie ich z przepisów niniejszych tytułów nie powoduje uszczerbku dla celów niniejszego rozporządzenia;

Z kolei w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 987/2008 z dnia 8 października 2008 r. zmieniającym załączniki IV i V do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) (OJ L 268, 09.10.2008, p. 14 – 19) [6], stanowiącym m. in. najaktualniejszą wersję Załącznika V w punkcie 5 zwalniającym z obowiązku rejestracji znalazły się: „**Produkty uboczne**, jeżeli nie są jako takie importowane lub wprowadzane do obrotu”. Omówienie punktu 5, zwłaszcza pod kątem tego, jak pojmuje się termin „Produkty uboczne” zawarte jest na stronie 18 Poradnika dotyczącego załącznika V – Zwolnienia z obowiązku rejestracji, wersja 1.1 z listopada 2012 r. [7].

W szeroko już omawianej powyżej najnowszej wersji ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 roku (Dz. U. 2013, poz. 21) w artykule 11, ust. 1 i 4 zawarto zapis:

1. Wytwórca przedmiotu lub substancji, o których mowa w art. 10 [produkt uboczny, przyp. autorów], jest obowiązany do przedłożenia marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce ich wytwarzania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny.
2. [...]
3. [...]
4. Uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje, jeżeli marszałek województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie wyrazi sprzeciwu, w drodze decyzji.

Powstała więc obawa, że Urzędy Marszałkowskie korzystając niejako wstecz z powyższych zapisów ustawy mogłyby kwestionować prawidłowość podjętej wcześniej decyzji przez podmioty rejestrujące w REACH, które zwolniły się z obowiązku rejestracji, uznając dany produkt za produkt uboczny wykorzystywany w miejscu wytwarzania do własnych celów, a zatem niewprowadzany do obrotu.

Na szczęście, po skierowaniu oficjalnego pisma Ministerstwa Gospodarki do Ministerstwa Środowiska uzyskano interpretację, rozesłaną do wszystkich Urzędów Marszałkowskich, w której stwierdzono, że produkty uboczne wykorzystywane w miejscu wytwarzania przez podmiot korzystający ze zwolnienia z obowiązku rejestracji w ramach REACH nie podlegają obowiązkowi wynikającemu z zapisów artykułu 11 ustawy o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 roku (Dz. U. 2013, poz. 21).

Czy występujące niespójności prawne uległy unormowaniu?

Wydawać by się mogło, że opisane przypadki nieprzystawiania legislacji odpadowej do postanowień rozporządzenia REACH uległy pewnemu „rozmyciu” wynikającemu z upływającego czasu i terminów realizacji określonych obowiązków prawnych. Jednakże tak kompleksowe prawo, jakim jest system REACH usiłujący regulować wszelkie przypadki dotyczące materii, którą można podciągnąć pod umowny termin „chemikalia”, wciąż powoduje problemy interpretacyjne, w których tzw. zdrowy rozsądek i pragmatyczne podejście przegrywają na rzecz literalnego podejścia do zapisów prawnych.

Najlepszym przykładem, pochodzącym z ostatniego okresu, jest sprawa importu spoza UE pasty ołowiowej wykorzystywanej do produkcji akumulatorów. Brak spójności odpadowego prawa polskiego z wymaganiami rozporządzenia REACH jest przyczyną poważnych perturbacji niektórych przedsiębiorstw zajmujących się produkcją akumulatorów, które zdecydowały się na import pasty ołowiowej spoza UE. Jako punkt sporny przywoływana jest wielokrotnie tu już cytowana ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 roku (Dz. U. 2013, poz. 21) i jej artykuł 14 definiujący utratę statusu odpadu oraz zapisy rozporządzenia REACH; tyle tylko, że akurat w tym przypadku firma, która spełniła wymagania rozporządzenia REACH chciałaby w pełnoprawny sposób skorzystać z „dobrodziejstwa” zapisów artykułu 14 ustawy o odpadach, lecz ze względu na odmienną interpretację po stronie Urzędu Celnego i Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ) – nie może. Firma zarejestrowała pastę ołowiową w ramach rozporządzenia REACH jako transportowany półprodukt wyodrębniany. Co więcej, ten sam transportowany półprodukt wyodrębniany (pastę ołowiową) zarejestrowało w ramach wspólnej rejestracji 18 firm zlokalizowanych na terytorium UE. Ku zdziwieniu tej firmy, pierwsza dostawa pasty ołowiowej spoza UE do polskiego portu w maju 2013 roku została zakwestionowana i zatrzymana przez Urząd Celny, gdyż dostarczony towar został uznany za odpad niebezpieczny. Rejestrację uznano za niepełną, ponieważ wg decydentów w sprawie, Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) nie dokonała oceny zgodności dokumentacji rejestracyjnej z faktycznymi wymaganiami rozporządzenia REACH. Firma, według jej zapewnień, do każdej decyzji władz składała terminowo wyjaśnienia i odwołania. Zwraçała się także o opinię do Konsorcjum rejestrującego tę substancję oraz do samej ECHA. Konsorcjum „umyło ręce” odsyłając rozpatrywaną firmę polską do wymagań krajowych w tym zakresie, pomimo zapewnienia, że uregulowania prawne dotyczące odpadów są w całej UE takie same jak i w Polsce. ECHA odesłała odwołującą się firmę do zapisów samego rozporządzenia i dyrektywy, względnie rodzimej ustawy o odpadach. Na pytanie zadane przez GIOŚ w tej sprawie pod adresem ECHA, ta potwierdziła lakonicznie, że nie została dokonana ocena zgodności. Należy pamiętać, że standardowo po przedłożeniu dokumentacji rejestracyjnej, następuje tylko weryfikacja kompletności technicznej, co oznacza tylko sprawdzenie, czy wszystkie wymagane pola w przedłożonej dokumentacji zostały wypełnione. W przypadku pozytywnej weryfikacji Agencja wystawia fakturę i po dokonaniu opłaty rejestracyjnej przez przedsiębiorstwo

nadawany jest numer rejestracyjny. Natomiast jest faktem, że niezależnie od tego – właściwa merytoryczna ocena dokumentacji rejestracyjnej może (ale nie musi) odbywać się stosownie do wymagań określonych w artykuł 41 rozporządzenia REACH. Takiemu sprawdzeniu może podlegać po odpowiedniej selekcji dokumentacji nie mniej, niż 5% wszystkich dokumentacji otrzymanych przez Agencję dla każdego zakresu wielkości obrotu. Sprawdzenia zgodności dokumentów rejestracyjnych z przepisami, o ile zapadnie taka decyzja, dokonuje wykwalifikowany zespół specjalistów zatrudnionych w ECHA. W oparciu o ten artykuł, Agencja może w razie stwierdzenia uchybień w dokumentacji rejestracyjnej wydać decyzję zobowiązującą rejestrującego do przedstawienia wszelkich informacji potrzebnych do zapewnienia zgodności dokumentów rejestracyjnych z odpowiednimi wymaganiami rozporządzenia REACH. Niezastosowanie się do tej decyzji może skutkować poważnymi konsekwencjami, aż do cofnięcia numeru rejestracji, co w praktyce oznacza zakaz produkcji bądź importu rejestrowanej substancji.

Trudno z jednostronnych doniesień, i nie znając całości zagadnienia, wyciągać wnioski i formułować jednoznaczną, obiektywną ocenę, ale nie sposób oprzeć się wrażeniu, że strona polska sama sobie stwarza prawne ograniczenia szkodzące w tym przypadku naszej gospodarce. GIOŚ formułując zapytanie pod adresem ECHA, może spowodować, że rejestrowana przez firmę polską pasta ołowiowa, być może wcale nieplanowana początkowo do weryfikacji – stanie się jej przedmiotem na zasadzie: *skoro GIOŚ ma wątpliwości, to znaczy, że coś jest na rzeczy.*

Firma zwracała się także do Krajowego Centrum Informacyjnego ds. REACH i CLP funkcjonującego przy Biurze ds. Substancji Chemicznych w Łodzi. Na zapytanie: *Czy nadanie przez ECHA numeru rejestracji z określoną datą przedłożenia uprawnia nas do realizowania importu począwszy od tej daty?* uzyskała następującą odpowiedź:

Uprzejmie informuję, że z punktu widzenia rozporządzenia REACH w wielu przypadkach rejestracja substancji jest warunkiem wprowadzenia jej na rynek, ponieważ zgodnie z art. 5 w/w rozporządzenia brak rejestracji, to brak obrotu. Dodatkowo wg przepisów art. 21 podmiot, który zarejestrował substancję może ją produkować/importować. Jednakże pragniemy zauważyć, że wprowadzanie do obrotu jest także regulowane szeregiem innych przepisów nie tylko przepisami rozporządzenia REACH. Dlatego też produkt może być wprowadzany na rynek, jeżeli te przepisy nie stanowią inaczej.

W ten sposób działając w dobrej wierze, w przekonaniu, że dotrzymane są wszystkie wymagania na omawianą firmę polską została nałożona kara za nielegalny transport odpadów niebezpiecznych (przy decyzji, że wina leży po stronie dostawcy), firma straciła możliwość importu znaczących ilości pasty ołowiowej, tracąc wiarygodność u dostawcy, również działającego w dobrej wierze, a uznanego winnym nielegalnego transportu odpadów niebezpiecznych, wszczęte zostało w stosunku do firmy polskiej postępowanie o cofnięcie zezwolenia wstępnego na import odpadów. Sprawa toczy się nadal. Koszty związane z rejestracją okazały się zbędne, ponadto firma dodatkowo poniosła koszty związane z zatrzymaniem towaru w porcie – opłaty portowe oraz koszt przetrzymywania kontenerów. Deficyt surowcowy do produkcji akumulatorów w Polsce, mający szansę na pozytywne zlikwidowanie, pozostał nierozwiązany, a w związku z zakwalifikowaniem pasty ołowiowej przez władze krajowe jako odpadu niebezpiecznego, najprawdopodobniej firma polska przy utrzymaniu dotychczasowego stanowiska władz zechce zadeklarować chęć wycofania się z rejestracji tej substancji, aby nie ponosić dalszych ewentualnych kosztów na rzecz konsorcjum, które rejestrowało tę substancję w ECHA, co zdaniem autorów w obecnej sytuacji prawnej jest niemożliwe (ECHA nie przewiduje przypadków wycofania się lub anulowania wcześniej dokonanych rejestracji).

Na dzień dzisiejszy jest to jeden z najbardziej jaskrawych przykładów na to, jak brak pragmatycznego podejścia do zapisów praw-

nych oraz brak spójności legislacji sektorowej z rozporządzeniem REACH może w konsekwencji doprowadzić podmiot deklarujący działanie w dobrej wierze do skrajnie niekorzystnej sytuacji finansowej i formalno-prawnej oraz zburzyć jego reputację i wiarygodność rynkową.

A przecież wystarczyło tylko na etapie projektowania rozporządzenia REACH w 2006 r. stworzyć w ramach poprawki zapis:

Odpady, w tym odpady wykorzystywane gospodarczo, w rozumieniu dyrektywy ..., nie są substancją, preparatem [obecnie mieszaniną, przyp. autorów] ani wyrobem w rozumieniu art. 3 niniejszego rozporządzenia;

i wszystkie powyżej opisane perturbacje wynikające z nieprzystawania prawa odpadowego do wymagań REACH zostałyby rozwiązane i stanowiłyby dodatkową zachętę i bodziec dla firm przetwarzających odpady.

Zamiast wniosków...

1. Pomimo twierdzeń większości organów administracji szczebla centralnego o braku sprzeczności legislacji odpadowej z postanowieniami rozporządzenia REACH – powyżej nakreślone zagadnienia wskazują jednoznacznie, że nadal istnieją problemy, a stosowane rozwiązania hamują działalność firm, prowadzących bardzo wskazane z punktu widzenia ochrony środowiska, gospodarcze wykorzystanie odpadów, ich recykling, czy odzysk cennych surowców. Brakuje mechanizmów promujących takie firmy i stwarzających preferencyjne warunki działania. Paradoksalnie, im głębsze przetwarzanie odpadów do użytecznych produktów, tym większe obciążenia finansowe i obowiązki prawne.
2. Niech cytaty na temat zagospodarowania odpadów w kontekście spełniania wymagań rozporządzenia REACH, pochodzące od respondentów Punktu Konsultacyjnego ds. REACH i CLP Ministerstwa Gospodarki, posłużą za ilustrację i podsumowanie niniejszej publikacji. Zdecydowana większość wypowiedzi się negatywnie o zastosowanych rozwiązaniach prawnych, co świadczy o tym, że problemy gospodarowania odpadami w świetle wymagań rozporządzenia REACH nie zostały rozwiązane w sposób przejrzysty i niebudzący wątpliwości.
 - a) Nasze przedsiębiorstwo produkuje energię cieplną (spalanie węgla) na potrzeby mieszkańców miasta, szkół, obiektów administracji i użyteczności publicznej. W wyniku procesu produkcyjnego powstaje odpad w postaci mieszaniny żużli i popiołów, który został zarejestrowany w REACH. Firma poniosła **jedynie duże koszty rejestracji**, żużle i popioły przekazujemy do odzysku uprawnionym odbiorcom zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem w zakresie postępowania z odpadami.
 - b) Wprowadzenie w życie rozporządzenia REACH, **zwiększyło koszty** związane z zagospodarowaniem odpadów w postaci żużli, popiołów paleniskowych i pyłów. **Tym samym zwiększeniu uległy koszty produkcji energii cieplnej.**
 - c) Rozporządzenie REACH w niektórych przypadkach wprowadziło więcej zamieszania, niż było przed jego wejściem w życie np. **w przypadku odpadów**. Przykładowo **po przeklasyfikowaniu odpadu na produkt uboczny niektórzy odbiorcy przestali go odbierać.**
 - d) Spółka dokonała pełnej rejestracji w systemie REACH, jednakże produkowaną substancję – mieszaninę żużlowo popiołową traktuje jako odpad o kodzie 10 01 01 (żużle, popioły paleniskowe i pyły z kotłów), który podlega regulacjom ustawy o odpadach (odpad przekazywany jest firmom zewnętrznym do zagospodarowania na podstawie karty przekazania odpadu).
 - e) Elektrownie, które dostarczają do nas surowce, tak jak np.: popioły nie są zainteresowane przekazywaniem ich jako produktu, nadal korzystają ze ścieżki odpadowej. **Do substancji zarejestrowanych nadal stosuje się ustawa o odpadach.**

- f) Uwarunkowania prawne: zgodnie z ustawą o odpadach, żużel traktowany jest przez Ministerstwo Środowiska i organy kontrolne jako odpad, natomiast zgodnie z rozporządzeniem REACH jako substancja chemiczna. **Nie istnieją jasne przepisy dotyczące klasyfikacji żużla – ciągle istnieją dwie ścieżki postępowania.**
- g) Żadna mała, ani średnia firma nie jest w stanie samodzielnie poradzić sobie z mieszanką popiołowo-żużlową w kontekście przepisów REACH. Przepisy rozszerzają w kolejnych latach stosowanie REACH na małe źródła węglowe (np. szkoły, małe zakłady). Instytucje te nie mają żadnej świadomości o spadających na nie obowiązkach, co spowoduje, że **tyśiące podmiotów będzie funkcjonowało (nieświadomie) w niezgodzie z rozporządzeniem. Skutki takiego stanu dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i budżetu mogą być dramatyczne.**

Literatura

1. Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. U. UE L 396 z 30.12.2006 – wersja skonsolidowana z 10.04.2014 r.): http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1907_20140410&rid=1;
2. Poradnik dotyczący odpadów i substancji odzyskiwanych, Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) Wersja: 2, maj 2010 r.: http://www.echa.europa.eu/documents/10162/13632/waste_recovered_pl.pdf;
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy – Dz. U. UE L 312 z 22.11.2008 r., str. 3 – 30: http://eur-lex.europa.eu/search.html?instlnvStatus=ALL&or0=DTS%3D3,DTS%3D0&or1=DT-T%3DL&DTN=0098&DTA=2008&qid=1409910254412&DTC=false&DTS_DOM=ALL&type=advanced&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL;
4. Ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 roku (Dz. U. 2013, poz. 21): <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20130000021&type=3>;

5. Notatka ze spotkania dotyczącego kwestii odpadów w świetle rozporządzenia REACH (7 lipca 2010 r.): <http://reach.gov.pl/media/file/Notatka%20ze%20spotkania%20REACH%20a%20odpady.pdf>;
6. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 987/2008 z dnia 8 października 2008 r. zmieniające załączniki IV i V do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH): http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008R0987_20081012&rid=1;
7. Poradnik dotyczący załącznika V – Zwolnienia z obowiązku rejestracji, wersja 1.1 z listopada 2012 r.: http://www.echa.europa.eu/documents/10162/13632/annex_v_pl.pdf.

*Andrzej KRZEŚLAK, Instytut Chemii Przemysłowej im. Prof. Ignacego Mościckiego (IChP), Warszawa

W chwili obecnej pracuje w Centrum ds. REACH i CLP w IChP, a od 2 czerwca 2008 roku nieprzerwanie kieruje Punktem Konsultacyjnym ds. REACH i CLP Ministerstwa Gospodarki. Punkt ten funkcjonuje w IChP i ma za zadanie prowadzenie działalności doradczej i szkoleniowej na rzecz przedsiębiorstw zainteresowanych wdrażaniem przepisów rozporządzenia REACH i CLP.

e-mail: Andrzej.Krzyslak@ich.p.l

Marcela PALCZEWSKA-TULIŃSKA Instytut Chemii Przemysłowej im. Prof. Ignacego Mościckiego (IChP), Warszawa

W chwili obecnej jest pracownikiem Centrum ds. REACH i CLP w IChP, od 2 czerwca 2008 roku nieprzerwanie zaangażowana w działalność Punktu Konsultacyjnego ds. REACH i CLP Ministerstwa Gospodarki. Specjalizuje się w opracowywaniu i weryfikacji na zlecenia kooperantów zewnętrznych kart charakterystyki substancji i mieszanin. Prowadzi działalność doradczą i szkoleniową na rzecz przedsiębiorstw zainteresowanych wdrażaniem przepisów rozporządzenia REACH i CLP w strukturze Punktu Konsultacyjnego ds. REACH i CLP działającego z ramienia Ministerstwa Gospodarki.

Aktualności z firm

News from the Companies

ZMIANY PERSONALNE

Nowy Członek Zarządu PKN ORLEN

Rada Nadzorcza PKN ORLEN SA 24 września 2014 r. na posiedzeniu powołała Igora Ostachowicza na stanowisko Członka Zarządu PKN ORLEN SA Nowy Członek Zarządu został powołany na wniosek Ministra Skarbu Państwa na podstawie § 9 ust. 1 pkt 3 Statutu Spółki. Igor Ostachowicz obejmie funkcję Członka Zarządu ds. korporacyjnych i komunikacji, i będzie odpowiedzialny za działania w zakresie komunikacji korporacyjnej, sprawy „public affairs”, w tym związane z obecnością Koncernu na rynkach zagranicznych, pozyskiwanie funduszy rozwojowych, w tym funduszy unijnych, a także za kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym. (em)

(Informacja prasowa PKN ORLEN, 24 września 2014 r.)

AKTY PRAWNE

Polska podpisała Konwencję z Minamaty

W Siedzibie Głównej Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku kolejni przedstawiciele państw i rządów podpisali Konwencję z Minamaty w sprawie rtęci. W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

uczynił to Marcin Korolec, sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska, pełnomocnik rządu do spraw polityki klimatycznej.

Celem Konwencji jest kompleksowa ochrona środowiska oraz zdrowia ludzkiego przed przedostawaniem się rtęci do atmosfery, wód i ziemi. Przepisy porozumienia regulują zagadnienia związane z wydobyciem tego metalu, handlem produktami zawierającymi go oraz wykorzystaniem go w produktach i procesach przemysłowych. Konwencja ustanawia ponadto zasady bezpiecznego dla środowiska gospodarowania odpadami zawierającymi rtęć, stosowania odpowiednich metod składowania rtęci, a także reguluje zagadnienia dotyczące terenów zanieczyszczonych tym metalem. (em)

(http://chemia.wnp.pl/polska-podpisala-konwencje-ws-rteci,234957_1_0_0.html, 29.09.2014 r.)

RYNEK

Połączenie Rafinerii Trzebinia SA z Rafinerią Nafty Jedlicze SA

Zarząd Rafinerii Nafty Jedlicze SA począwszy od dnia 30 września 2014 r. udostępni do publicznej wiadomości Plan Połączenia Rafinerii Trzebinia SA z Rafinerią Nafty Jedlicze SA (kk)

(<http://www.rnjsa.com.pl>, 30.09.2014)

Dokończenie na stronie 830